

## Szabó Zoltán András – Fehérvári Anikó

# A közoktatás fenntartói és finanszírozási változásai a jogszabályok tükrében (2010–2013)

### ÖSSZEFOGLALÓ

A magyar oktatásirányításban 2010-től kezdődően jelentős átalakulási folyamat indult meg, melynek két központi elemét az iskolafenntartás és -finanszírozás képezi. A tanulmány célja az átalakulást megelőzően kialakuló finanszírozási problémák feltárása, valamint a válaszként megfogalmazódó döntések jogalkotási háttérének elemzése. A tanulmány első része az iskolafinanszírozással kapcsolatos problémaköröket mutatja be: Magyarország közoktatási ráfordításait nemzetközi térbe helyezve, valamint a normatív finanszírozásban beálló változásokat a kétezres években. A tanulmány második része az iskolaállamosításhoz kapcsolódó közigazgatási és oktatásirányítási reformok háttérét, valamint a vonatkozó jogalkotási folyamatok jellemzőit vizsgálja. A kistérségi társulások finanszírozási körülményeinek változását a járások kialakításának részletei, valamint az ehhez igazodó tankerületi rendszer főbb tulajdonságainak bemutatása követi.

*Kulcsszavak: oktatásfinanszírozás, oktatásirányítás, iskolafenntartás, normatíva, kistérség, járás, tankerület*

### Bevezetés – Létszámok és kapacitások

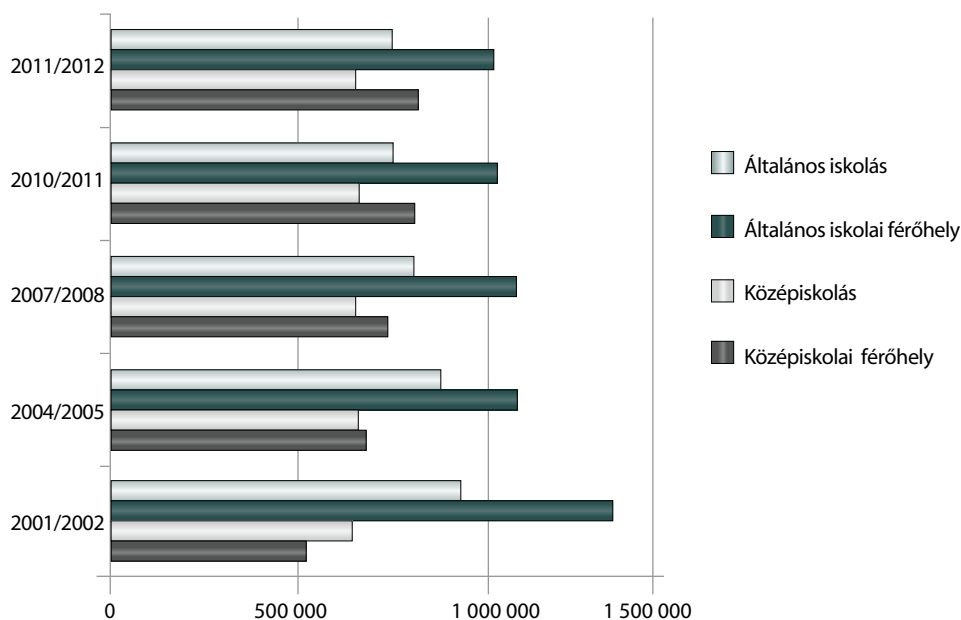
A tanulmány az elmúlt négy év legfontosabb átalakulásait, az intézményrendszer fenntartói és finanszírozási változásait kívánja bemutatni.<sup>1</sup> Mielőtt azonban e témákra rátérünk, elengedhetetlenül fontos a közoktatás intézményrendszeréről és kapacitáskihasználtságáról említést tennünk.

<sup>1</sup> A tanulmány a XXI. századi közoktatásfejlesztés, koordináció TÁMOP-3.1.1-11/1-2012-0001 kiemelt program támogatásával jött létre.

A fejlett országokat mindinkább az öregedő társadalom jellemzi, így egyre csökken a beiskolázható korosztályok száma. Magyarországon sincs ez másképp, annak ellenére, hogy az oktatási expanzió miatt ez a demográfiai pangás a középiskolákban igazán csak most érezteti hatását. Az elmúlt évtizedekben (1978-2012 között) több mint egyharmadával esett vissza az általános iskolások száma, míg a középfokon tanulóké 25%-kal emelkedett. A férőhelyek számát összevetve a létszámadatokkal, láthatjuk, hogy a középiskolákban az utóbbi két tanévben szembevetővé vált a tanulói létszám csökkenése, ezzel párhuzamosan jelentős kapacitásfelesleg alakult ki. Az általános iskolák esetében pedig már az ezredfordulón jelentős volt a felesleg. A létszámok és a férőhelyek közötti ellentmondás valamelyest enyhült az elmúlt tíz évben, de még így is nagy a kapacitásfelesleg (1. ábra).

### 1. ábra

A férőhelyek és a tanulók száma az általános és középiskolákban – 2001, 2004, 2007, 2010, 2011



(Forrás: KIR-STAT)

Az általános iskolák gyereklétszámának drámai csökkenését legjobban a belépő tanulók számával tudjuk érzékeltetni, amely 1980-hoz képest 2012-re közel a felére esett vissza. 1980-ban 177 397 gyerek lépett általános iskolába, míg 2011-ben csak 95 366.

A középiskolákba belépők száma viszont csak 2007 után kezdett el csökkenni. A középiskolai férőhelyi kapacitás érdekesen alakult az elmúlt tíz évben, mivel az évtized elején a szakközépiskolai és gimnáziumi férőhelyek bővültek jelentős arányban, viszont az évtized második felétől kezdve a speciális szakiskolai és szakiskolai férőhelyek száma mutatott emelkedést az előző évekhez képest. Ugyanez a tendencia érzékelhető a tanulói létszámadatokban. A kilencvenes évektől kezdve töretlenül emelkedett az érettségit adó

képzésekbe belépők száma. 2005-ben a két, érettségít adó képzés a belépők háromnegyed részét tette ki. Ez a trend a kétezres évek közepén megtörik, kismértékben növekedni kezdett a szakiskolába belépők aránya, amely azóta is jellemzi a közoktatást.

A férőhelyek és a létszámadatok már előrevetítik az intézményrendszer átalakulására jellemző folyamatot is. Amíg az általános iskolák esetében az ezredfordulón csaknem annyi intézmény volt, mint feladatellátási hely, addig az évtized közepére drasztikus esést mutat az intézmények száma, viszont a feladatellátási helyek számában nincs ekkora mértékű változás. Míg az intézmények száma a 2000. évi érték 63%-ára esett vissza, addig a feladatellátási helyek száma csak 15%-kal csökkent. (Az általános iskolások száma 20%-kal csökkent 2000-hez képest.) Vagyis egy radikális összevonási hullám jellemzi a kétezres évek első évtizedét, amely azonban kevésbé párosult iskolabezárásokkal.

A tanulólétszám és az intézmények száma mellett szólnunk kell még a pedagógusok számának változásáról is. A KIR-STAT adatai alapján, miközben 2012-re a tanulólétszám 20%-ot esett 1990-hez képest, addig a pedagógusok létszáma mindössze 8,5%-kal csökkent. Megállapíthatjuk tehát, hogy a pedagógusok számának változása csak késve követi a demográfiai trendeket. A tanulói, intézményi és pedagóguslétszámoknak nem kell feltétlenül szigorúan igazodni egymáshoz, ugyanakkor mindezen adatok jelzik, hogy a közoktatási rendszer finanszírozása egyre nehezebbé vált.

A tanulmány első részében áttekintjük az elmúlt négy év oktatásfinanszírozási változásait, az alábbi területekre koncentrálva:

- közoktatási ráfordítások nemzetközi összehasonlításban,
- a fejkvóta-rendszer változásai,
- a változások mögöttes koncepciói,
- a fejkvóták nagyságának változása az infláció tükrében, képzési programok szerint.

A tanulmány az állami normatív támogatás változásait vizsgálja, nem tér ki az önkormányzati és egyéb források mértékére és azok változásainak bemutatására.

## Magyar adatok nemzetközi összevetésben

Nemzetközi összehasonlító adatok szerint az elmúlt évtizedben az EU- és az OECD-országokban a GDP arányában növekedett a közoktatási intézményekre fordított összeg (1. táblázat), Magyarországon azonban csökkent. Ez a változás nem egyedüli, máshol is megfigyelhető (pl. Ausztria, Észtország, Spanyolország), ám többségében más országokban inkább növekedés tapasztalható (Egyesült Királyság, Hollandia, Írország, Dánia). Az arányokat tekintve, 1-1,1%-kal többet fordítanak a közoktatásra Európában és más fejlett országokban, mint Magyarországon. Az egyes országok adatait vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy hozzánk hasonló arányokat Csehország produkál, nálunk kevesebbet csak Törökország (2,5%)<sup>2</sup> és Oroszország (2,1%) költ a közoktatásra.

2 Habár 1995-höz képest növekedtek a közoktatásra fordított kiadások a GDP százalékában.

## 1. táblázat

A közoktatási<sup>3</sup> intézményekre fordított kiadások a GDP százalékában – 1995, 2000, 2005, 2010

Ország	1995	2000	2005	2010
Magyarország	3,2	2,8	3,3	2,8
EU-21-átlag	3,7	3,5	3,6	3,8
OECD-átlag	3,6	3,6	3,8	3,9

(Forrás: OECD, EAG 2013. B2.1 tábla)<sup>4</sup>

Külön adatsor foglalkozik a 2008-2010 közötti oktatási intézmények közkiadásainak változásával, s ez az adat is a GDP-hez viszonyít, hiszen így tudjuk összevetni a különböző országok adatait. A 2. ábra jól mutatja, hogy a legtöbb ország növelte az oktatási kiadásait 2008-2010 között, kivétel ez alól csak néhány ország, köztük Magyarország. Néhány fejlett ország, mint például Kanada vagy Ausztrália, kiugróan növelték az oktatásra fordított közkiadásait, de Portugália és Szlovákia is ebbe a csoportba tartozik. Magyarországhoz hasonló csökkenést csak Izland és Észtország mutat. Az OECD 2010-ben 25 országban felmérést készített arról, hogy az egyes országok hogyan küzdenek meg a gazdasági válsággal. E felmérés eredménye hasonló a 2. ábra adataiéhoz, vagyis a legtöbb ország igyekezett szinten tartani, valamint ösztönözni az oktatási ráfordításokat. Magyarország azon kevés kivétel közé tartozott, ahol az oktatásügyi kiadások csökkentek a válság hatására (OECD, 2011).

A GDP arányában az egy tanulóra eső oktatási költségek viszont azt is jelzik, hogy az elvonások a közoktatás egyes elemeit nem egyformán sújtják. A közoktatási kiadások 2005-től fokozatosan visszaestek, így az egy diákra jutó kiadások is, míg az alapfokú képzésben a tanulólétszám drasztikus fogyásánál kisebb mértékben csökkentek a kiadások (Hermann és Varga, 2011). Vagyis a változások leginkább a középfokú oktatást érintették kedvezőtlenül. Az OECD és az EU országaival összehasonlítva hazánk (a GDP-hez viszonyítva) az alapfokú képzésre ugyanannyit, a felső középfokúra viszont kevesebbet költ (2. tábla). Az oktatásban legsikeresebb skandináv országok adatai arra utalnak, hogy az alapfokú és/vagy alsó középfokú oktatás kiemelt finanszírozása szerepet játszhat a tanulók teljesítményében (Györgyi, 2005).

## 2. táblázat

Az egy tanulóra fordított oktatási költségek az egy főre jutó GDP százalékában (2010)

Iskolatípus	EU 21	OECD	Magyarország
Alapfok	23	23	23
Középfok	26	26	22

(Forrás: OECD, EAG 2013. B1.4 tábla)<sup>5</sup>

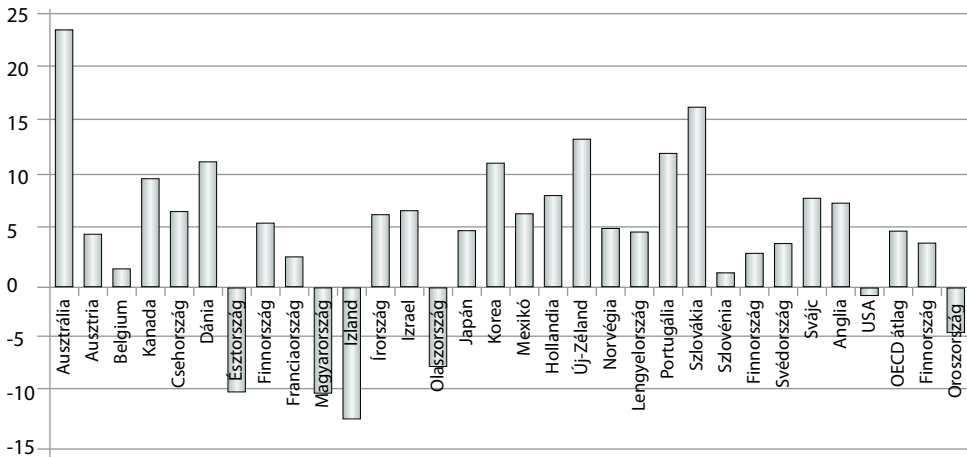
3 Alapfokú, középfokú és post-secondary intézmények kiadásai (köz- és magánszektor egyaránt).

4 [URL: <http://statlinks.oecdcode.org/962013031P1T084.XLS>] Letöltés időpontja: 2013. augusztus 5.

5 [URL: <http://dx.doi.org/10.1787/888932849350>] Letöltés időpontja: 2013. augusztus 5.

## 2. ábra

Az oktatási intézményekre fordított közkiadások változása a GDP százalékában, 2008–2010 (2008=100)



(Forrás: OECD, EAG 2013. B2.5 tábla)<sup>6</sup>

## Az alapszabványok változásai

A nemzetközi összehasonlítás után térjünk át a hazai normatív finanszírozás változásainak bemutatására. Egy korábbi írásban már megpróbáltuk bemutatni a 2000–2009 közötti időszak normatív finanszírozásában bekövetkezett legfontosabb változásokat (*Fehérvári*, 2011; *Györgyi*, 2011). Az akkori adatok elemzésekor is szembesültünk azzal a problémával, hogy a költségvetési törvény szinte évről évre változó struktúrában dolgozott, így az adatok nagyon nehezen voltak összehasonlíthatók. Ez a helyzet annyiban módosult, hogy 2013-ra az egész fejkvóta alapú finanszírozás megszűnt, melynek jelei 2010-től egyre inkább láthatóvá váltak, mivel a korábban fejkvóta alapú képzések programfinanszírozásává váltak.<sup>7</sup>

A kétezres évek elején a normatív finanszírozásban még nem jelent meg a létszámfeltevételekhez való kötöttség, ez az évtized közepe óta determinálja a rendszert. Míg 2005-től pozitívan diszkrimináltak a magasabb osztályú létszámokat, kiegészítő támogatást igényelhetek azok, akik a közoktatási törvényben meghatározott létszámhatárok 65 (1. évfolyamon), illetve legalább 50%-át (2–4. évfolyamon) teljesítették, addig később (2007) már negatív diszkrimináció érvényesült. 2007-től egy bonyolultabb számítási rendszert tartalmaz a költségvetés, teljesítménymutató számítása alapján igényelhető a normatíva. Azokat az iskolákat, amelyek a közoktatási törvény szerinti létszámhatárokat nem érik el, normatívamegvonásban részesítik. A teljesítménymutató számításában a tanulólétszámokat és a pedagógusok heti kötelező óraszámát kell figyelembe venni. Ez a számítási

6 [URL: <http://statlinks.oecdcode.org/962013031P1T084.XLS>] Letöltés időpontja: 2013. augusztus 5.

7 2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről

módszer volt érvényben 2012-ig apróbb módosításokkal, mindinkább egységes rendszerben kezelve a közoktatást.

$$\text{Telj. mut.} = \frac{\text{az adott évfolyam-csoport tanulólétszáma}^8}{\text{az évfolyam-csoportra meghatározott}^9 \text{ csoport átlagléttszáma}} \cdot \text{Tanítási együttható}$$

ahol a

$$\text{Tanítási együttható}^{10} = \frac{\text{az évfolyam-csoport foglalkoztatási időkerete (tanóra)}}{\text{pedagógusok heti kötelező óraszám}} \cdot \text{Int. típus-együttható}$$

Ezt az egységesítési szándékot tükrözi az is, hogy míg a kétezres évek elején a közoktatáson belül hatféle alpnormatíva volt (alapfokú nevelés-oktatás 1–4. osztály, alapfokú nevelés-oktatás 5–8. osztály, érettségi vizsgára felkészítő oktatás, szakiskola [9–10. osztály], szakelmélet, szakmai gyakorlat), addig 2008 óta egységesen egy közoktatási alaphozzájárulási összeg létezik, ez képezi a számítás alapját. Az alpnormatíva 2005-ig növekedett, majd stagnált. Az utóbbi öt évet mutatja a 3. táblázat, az egységes alaphozzájárulás időszakától. Látható, hogy 2010-től csökkent az alpnormatíva mértéke.

### 3. táblázat

#### Alpnormatíva változása 2008-2012 között

	Közoktatási alaphozzájárulás (Ft/teljesítménymutató/év) <sup>11</sup>
2008 <sup>12</sup>	2 550 000
2009 <sup>13</sup>	2 540 000
2010 <sup>14</sup>	2 350 000
2011 <sup>15</sup>	2 350 000
2012 <sup>16</sup>	2 350 000

8 Egész főre kerekítve.

9 A Közoktatási törvény alapján.

10 A Közoktatási törvényben meghatározottak szerint.

11 A hozzájárulás a helyi önkormányzat által fenntartott óvodában óvodai nevelésben, az általános iskolában, középiskolában, a szakiskola 9–10. évfolyamán oktatásban, továbbá a szakképzés keretében elméleti képzésben, az alapfokú művészetoktatásban, a napközi, vagy tanulószobai foglalkoztatásban, iskolaotthonos nevelésben, oktatásban részt vevő, valamint a kollégiumban, externátusban elhelyezett gyermekek, tanulók után jár a 2010/2011. nevelési évre, tanévre a következő feltételek szerint: nem igényelhető hozzájárulás azon gyermekek után, akik a hetedik életévüket 2010. szeptember 1-jéig betöltik, kivéve, ha a Közokt. tv. 24. §-ának (5) bekezdése alapján a gyermekek óvodai nevelése meghosszabbítható.

12 2007. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről

13 2008. évi CII. törvény a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről

14 2009. évi CXXX. törvény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről

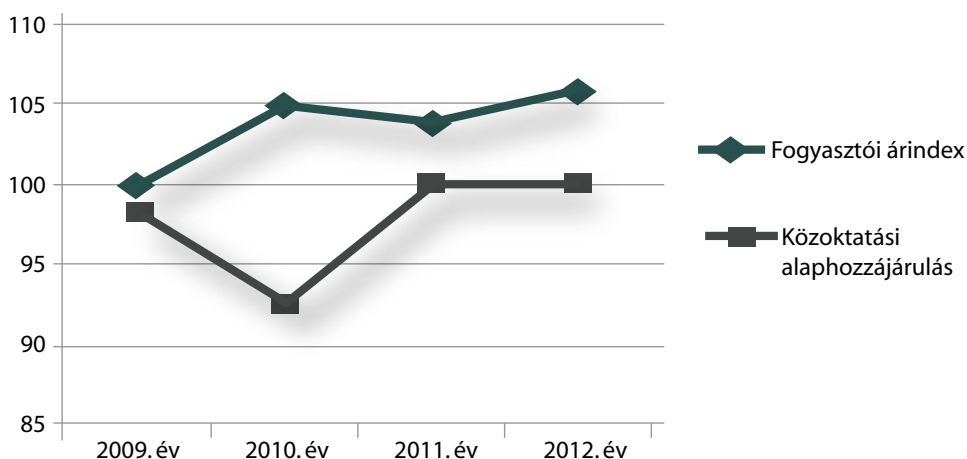
15 2010. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről

16 2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről

A normatívát az infláció változásával is összevetettük. Míg az évezred elején a fejkvóta jobban emelkedett, mint az infláció<sup>17</sup>, 2004-től azt tapasztaljuk, hogy az infláció a magasabb. 2005-ben történt még egy kiigazítás, amikor a normatíva növekedése megpróbálta legyűrni az inflációs rátát, 2006-tól azonban már kísérlet sem történt az inflációkövetésre. Összességében azonban 2000–2008 között a normatíva átlagos értéke 72 százalékponttal növekedett, míg az infláció csak 50 százalékponttal. Tehát az évezred első három évében történt nagyobb normatívakorrekció az évezred végéig kitartott. A 3. ábra már a 2008 utáni időszakot mutatja be. A közoktatási alaphozzárulás-változást összevetve a fogyasztói árindex változásával azt tapasztaljuk, hogy a normatíva korántsem követte az inflációt, éppen akkor volt visszaesés, amikor az infláció a legmagasabb volt az előző évihez képest. Összességében 2000-tól kezdve 66, míg a normatíva 63 százalékponttal növekedett, vagyis a fogyasztói árindex növekedése az utóbbi években meghaladta az alapnormatíváét.

### 3. ábra

A fogyasztói árindex és a közoktatási alaphozzárulás alakulása 2009–2012 (előző év=100)



Forrás: KSH Statdat 3.6.1.<sup>18</sup>, költségvetési törvények 2010, 2011, 2012.

Összességében egyre szigorodó és egységesülő feltételek érvényesültek a közoktatás finanszírozásában, amely 2008-tól már képtelen volt követni az infláció mértékét.

17 A fogyasztóiár-index mind az árak összegyűjtésében, mind az árindex összeállításában reprezentatív módszerrel készül. A reprezentánsok kiemelt, a fogyasztásban fontos szerepet betöltő javak, amelyek lehetőség szerint hosszú időn át képviselik a fogyasztás különböző területeit. Számuk jelenleg mintegy 1100. (Forrás: KSH [URL: <http://www.ksh.hu/docs/hun/modsz/modsz36.html>] Letöltés időpontja: 2013. augusztus 28.)

18 [URL: [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qsf001.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qsf001.html)] Letöltés időpontja: 2013. augusztus 5.

## Kiegészítő normatívák – korlátokkal

Miközben az alapnormatívában egységesülés figyelhető meg az évek során, addig a kiegészítő normatívák burjánzása és változatossága is megfigyelhető. Míg az alapnormatívákban 2010-től már nem különül el a szakmai képzés, addig a kiegészítő normatívákban helyet kapott a szakmai gyakorlati oktatás (4. táblázat). A gyakorlati képzésben továbbra is fennmaradt az előző évtized gyakorlata, vagyis az első évben a rendszer főként az iskolai tanmühelyi képzést preferálja, míg az utolsó évben már az iskolán kívülit.<sup>19</sup>

### 4. táblázat

Kiegészítő normatívák a szakképzésben (forint)

Év	Iskolai gyakorlati oktatás 9–10. évf., nyelvi előkészítő 10–11. évf. (fő/év)	Szakmai gyakorlati képzés (fő/év)
2010	35 000	98 000
2011	35 000	98 000
2012	35 000	98 000

A bejáró tanulók kiegészítő normatívájában is voltak változások. Korábban kétféle bejárónormatíva is létezett, először csak általános iskolások, majd egy rövid ideig (2004–2005-ben) a középiskolások számára is, 2008-tól csak középiskolások számára volt igényelhető. Akkori összege 18 000 forint volt, 2010-ben valamelyest csökkent ez az összeg és az elmúlt három évben nem változott.

Az intézményi társulások kiegészítő normatívája is számos átalakuláson esett át, ahogy a mögöttes koncepció is változott. 2007-ig még létezett a kistelepülések támogatására szolgáló kiegészítő fejkvóta is, azonban ez 2008-tól megszűnt. Azóta a kistelepülések iskolái csak a társulásokon keresztül kaphatnak kiegészítő támogatást. Az oktatáspolitikai sokáig a társulások létrehozásában, ösztönzésében kereste, látta a megoldást az intézményi kapacitásfeleslegekre és az intézményrendszer átalakítására. Így aztán – bár egyre szigorodó feltételek mellett –, de 2008-ig folyamatosan növekedett a társulások által igényelhető kiegészítő normatíva összege; 2009-ben ez a növekedés megtorpant, majd csökkenni

19 A szakmai gyakorlati oktatás esetében: b) a hozzájárulás 140%-át veheti igénybe az önkormányzat az első szakképzési évfolyamon az iskolai tanmühelyben, központi képzőhelyen, vagy más költségvetési szervnél szervezett szakmai gyakorlati képzésben részt vevő tanulók után, ha az OKJ szerint egy évesnél hosszabb a képzési idő; c) a hozzájárulás 60%-át veheti igénybe az önkormányzat az utolsó szakképzési évfolyamon az iskolai tanmühelyben, központi képzőhelyen, vagy más költségvetési szervnél szervezett szakmai gyakorlati képzések esetében, ha az OKJ szerint egy évesnél hosszabb a képzési idő.



kezdett. Míg 2009-ben 42 800, addig 2012-ben már csak 32 000 Ft volt ez a támogatás. (5. táblázat). Ez arra is utal, hogy a kormányzati oktatáspolitikában is lanyhult a meggyőződés az iránt, hogy jelentős strukturális átalakítást hozhatnak a társulások.

## 5. táblázat

Kiegészítő normatívák – bejárók és társulások (forint)

Év	Közéiskolai bejáró	Intézményi társulás, óvoda, általános iskola <sup>20</sup>
2010	15 300	36 300
2011	15 300	32 000
2012	15 300	32 000

A támogatás csökkenése mellett az igénylése tanulói létszámokhoz kötötté vált. Még hozzá úgy, hogy a friss társulásoknak szigorúbb szabályzóknak kell eleget tenni, mint a régebbieknek. Ez a szabályzó 2008 óta működik. Vagyis a 2008–2010. években alakuló társulások esetén a hozzájárulás az 5–8. évfolyamos tanulók után abban az esetben igényelhető, ha a társulásban fenntartott intézmények említett évfolyamain – az évfolyam-csoportban együttesen – az osztály átlagléttszáma eléri a törvényi osztály-átlagléttszám 75%-át. A régebbiek esetében megengedőbb a rendelkezés, csak 60%-ot határoz meg a törvény.

## Kiegészítő normatívák – létszámkorlátok nélkül

A kiegészítő normatívák között számos olyan is akad, amely engedélyezi a kiscsoportos oktatást, vagyis az oktatás eltérhet a törvényben meghatározott csoportlétszámoktól. Ugyanakkor iskolafenntartó, iskolaigazgató legyen a talpán az, aki az elmúlt évtized változásait nyomon tudta követni. Szinte évről évre változott a kiegészítő támogatások neve, összege, feltétele és 2010-ben, 2011-ben több olyan támogatás is akadt, amely már nem is normatív, hanem programfinanszírozásba került át. 2000–2007 között létezett például felzárkóztató normatíva, integrációs oktatás és hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztató oktatása. 2008-tól mindezek megszűntek, vagyis az állam megszüntette a társadalmi-gazdasági hátrányokkal küzdő, leszakadó rétegek gyermekeinek külön (nevesített) támogatását. Helyette a sajátos nevelési igényű tanulók támogatásába került be egyetlen homályos pont, amely lehetővé teszi e réteg támogatását is.<sup>21</sup>

20 Az intézményi társulás esetében a hozzájárulást igényelheti az intézmény székhelye szerinti önkormányzat az intézményi társulásban részt vevő községek óvodai nevelésben, általános iskolai 1–8. évfolyamos oktatásban részt vevő gyermekek, tanulók létszáma után. A társulás intézményeibe járó városi gyermekek, tanulók után a hozzájárulás nem jár.

21 A megismerő funkció vagy a viselkedés fejlődésének organikus okokra vissza nem vezethetően tartós és súlyos rendellenessége miatt sajátos nevelési igényű tanuló.

Megmaradt viszont a roma tanulók támogatása. 2000-től kezdve él a roma iskolások számára (de más kisebbségek számára is) igényelhető kisebbségi neveléskiegészítő hozzájárulás. Ehhez legalább heti hat órában kell tanórán belül vagy kívül kisebbségi oktatást végezni. Szinte ez az egyetlen kiegészítő normatíva, amely tartósan meg tudott maradni a magyar közoktatásban. Persze az igényelhető támogatás összege változott. Hosszú ideig 45 000 forint volt, majd 2009-ben 43 000 forintra csökkent, amelyet 2010-ben újabb csökkenés követett, majd állandósult. Emellett 2010-től két új kiegészítő normatíva is megjelent: pedagógiai programok és módszerek néven (6–7. táblázat).

## 6. táblázat

Kiegészítő normatívák (forint)

Év	Nem magyar nyelvű, roma kisebbségi oktatás (fő/év) <sup>22</sup>	Pedagógiai programok	Pedagógiai módszerek támogatása
2010	40 000	210 000	17 600 <sup>23</sup>
2011	40 000	210 000	
2012	40 000	210 000	

## 7. táblázat

Programfinanszírozásba került programok (millió forint)

Év	Integráció	AJP	Sajátos közoktatási feladat	Pedagógusok anyagi támogatása
2011	3750	1200	800	3420
2012	3584	2700	770	3253

A pedagógiai programok támogatásának címszáva alatt egységesítésre került egy sor, eddig külön címkézett oktatási forma, így a művészeti képzést folytató szakiskolák és szakközépiskolák, illetve az Arany János Programok. A pedagógiai program kiegészítő normatíva esetében is megfigyelhetünk arányosításokat, így pl. a Hátrányos Helyzetű Tanulók Arany János Tehetséggondozó Programja a normatíva 150%-át, a Hátrányos Helyzetű Tanulók Arany János Kollégiumi Programja pedig a normatíva 300%-át igényelheti minden tanuló után. Ugyancsak ilyen vegyes csomagot jelent a pedagógiai módszerek támogatása kiegészítő normatíva, amelyben a különböző alapfokú művészeti képzések normatívái jelennek meg.

2011-től megváltozott a pedagógiai programokon belüli összetétel. Kikerültek belőle az Arany János Programok, csak a művészeti képzés maradt benne, ugyanakkor olyan újabb alpontok jelentek meg ennél a témánál, mint „A középszintű érettségi vizsga

22 Óvodai és iskolai oktatásra is igényelhető a roma kisebbségi kiegészítő normatíva.

23 A zeneművészet kivételt jelent, annak 44 900 Ft/év a normatív támogatása.

és a szakmai vizsga lebonyolítása” (6000/Ft/év/fő), „Szakmai, informatikai fejlesztési feladatok támogatása” (1750 Ft/év/fő). 2012-ben maradt az érettségi vizsga támogatása, a szakmai informatikai feladat viszont törlődött.

Az Arany János Programok 2011-től programfinanszírozásba kerültek, a költségvetési törvény 11., esélyegyenlőséget, felzárkóztatást segítő támogatások pontjában kapott helyet. Ugyanitt jelenik meg még a képességkibontakoztató, integrációs felkészítéshez adható támogatás, amelyet az önkormányzatok igényelhetnek (3750/Ft/év), és a sajátos közoktatási feladatokra pedig 800 millió forintot. Ebben a pontban sokféle forma jelenik meg, pl. szak-középiskolák gyakorlati képzése 11–12. évfolyamon, és itt kap helyet a szakiskolai felzárkóztató oktatás és a különböző magatartászavarokkal (BTM) küzdő tanulók támogatása is.

A programfinanszírozásban újdonság még, hogy azokat a pedagógusokat is támogatják, akik a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek óvodai nevelésében, iskolai nevelésében és oktatásában vesznek részt, az Arany János Programok kivételével minden programfinanszírozásban történő támogatás csökkent 2011 és 2012 között.

Összességében folyamatos forráskivonás jellemezte a magyar közoktatást az elmúlt években. Amellett, hogy a normatív támogatás egységesülni látszott az alaphozzárulás szintjén, a különböző kiegészítő normatívák változása, illetve a normatív és a programfinanszírozás keveredése továbbra is megfigyelhető. 2013-tól azonban az eddigi rendszert teljesen felülírta az iskolák államosítása.<sup>24</sup>

A 2013-as iskolaállamosítást többéves előkészület előzte meg, ami a magyar közigazgatás jelentős átalakításához köthető. A tanulmány második részében igyekszünk – elsősorban a jogalkotó szándékát, valamint a jogszabályok kialakításának folyamatait és körülményeit vizsgáló – áttekintést nyújtani a magyarországi kormányzati (makro-) és területi (mezo-) szintű oktatásirányítás 2010 és 2013 közötti változásairól, különös tekintettel az iskolafenntartásra. A jogi szempontú megközelítés okán az oktatásfinanszírozással kapcsolatban felmerült problémák állami megoldásait nem lehet teljesértékűen feltárni, hiszen a vonatkozó törvények, rendeletek és utasítások több esetben a tanulmány megírásának intervallumában, vagy azt követően léptek hatályba. Így a végrehajtáshoz és a hasznosuláshoz kapcsolódó kérdéskörök feltérképezésére e tanulmány nem vállalkozik.

A fentebb vázolt feladatot nagyban nehezíti az *oktatásirányítás* fogalmának rendkívül szerteágazó jelentéstartománya, valamint közsajtóbeli (szűkebb, általában a kormányzati szintű döntéshozatalra utaló) és szaknyelvi (tágabb, vertikálisan és hierarchikusan tagozódó, az irányítás komplex fogalmát hordozó) értelmezésének jelentős különbségei. Emellett a *fenntartó* kifejezés is érdemi jelentésváltozáson esett át a kapcsolódó jogszabályokban: az új törvényi szabályozás értelmében lényegében a szakmai felelőst, a köznevelési feladat ellátóját fedi a fogalom – a *működtetőre* pedig elsősorban az ehhez a feladathoz

24 Emellett fontos hangsúlyoznunk, hogy a fentebb vázolt finanszírozási problémákon kívül egyéb tényezők is szerepet játszottak a központosításban: ennek egyik jele, hogy a 2010-ben meginduló centralizációs folyamat más szektorokat is érintett.

kapcsolódó ingó- és ingatlan vagyon üzemeltetése járul.<sup>25</sup>

Írásunk második része az alábbi kérdésekre kíván választ adni:

- Milyen fokú az oktatásirányítás közigazgatási integrációja? (Milyen párhuzamokat mutat az oktatásirányítás, valamint a közigazgatás egyes szintjeinek szervezése, illetve módosításuk, megszüntetésük lehetőségei?)
- Milyen szerepet szán az új jogszabályi környezet a kistérségeknek és társulásaiknak?
- Milyen a kistérségek és az újonnan kialakított járások viszonya?
- Melyek a legfontosabb oktatásfinanszírozást érintő jogszabályi változások?

## A jogszabályalkotás általános jellemzői (2010–2013)

A vizsgált időszak – önmagában és egyes éveit tekintve is – a rendszerváltás utáni jogszabályalkotás legintenzívebb periódusa; a 2010-es, 2011-es és a 2012-es évek mindegyike rekorddöntő volt a meghozott törvények (s számos rendelet) tekintetében, és a tanulmány megírásáig hozott 2013-as törvények száma is a trend folytatását sejteti.<sup>26</sup> Ugyanakkor mindez sok esetben nem jelent nagy horderejű változást, csak a gyors ütemű jogalkotás révén meghozott jogszabályok pontatlan szövegezését, és későbbi – esetenként a hatályba lépéssel egyidejű – módosítását.<sup>27</sup>

Fontos kiemelni, hogy az oktatásügy kérdése sem az 1989-es alkotmánymódosítás során létrejövő alkotmányerejű törvények csoportjában, sem az MDF–SZDSZ-paktum nyomán megszülető újabb módosítás<sup>28</sup> minősített többséget igénylő törvényhozási tárgyköreinek sorában nem jelent meg (vö. *Antal és mtsai*, é. n.). Ennek következtében a különböző kormányzati stratégiák az oktatási szektorhoz kapcsolódó jogszabályi környezet folyamatos változását eredményezték, ami a fentebb vázolt (2010–2013-as) időszakban tetőzött.

## Átalakuló közigazgatás – alkalmazkodó oktatásirányítás

Az oktatásirányítással kapcsolatos legfontosabb jogszabályi változásokat kizárólag a közigazgatás átalakulásával párhuzamban lehet bemutatni. Ennek oka, hogy az oktatásirányítás

25 Erre vonatkozóan lásd a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. tc. 121. § (1)-t, a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvényt, valamint annak módosítását (2012. évi CXXIV. törvény).

26 Jogszabályok – CompLex Közlöny adatbázis [URL: <http://www.complex.hu/external.php?url=3>] Letöltés időpontja: 2013. június 26.

27 Médiaszoba – Sajtóközlemények [URL: <http://complex.hu/sajtokozlemenyek.php>] Letöltés időpontja: 2013. június 26.

28 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról

nyitás hierarchiája a közigazgatás szintjei mentén<sup>29</sup> formálódik, utóbbi struktúra pedig – főként a járások újbóli bevezetése miatt – jelentős változásokon esett át.

Az „újbóli bevezetés” értelmezéséhez, kiegészítéséhez szükségszerűnek véltünk egy vázlatos (elsősorban a középszintű közigazgatásra vonatkozó) történeti visszatekintést. A középkorig visszanyúló előzmények taglalása helyett – a teljesség igénye nélkül készült – kronológiánkat a huszadik század derekától indítottuk. Az 1949. évi alkotmány és az első két tanács törvény nyomán (1950, 1954)<sup>30</sup> a közigazgatás teljes államosítására került sor (*Hajdú*, 2004). Ennek megfelelően az ötvenes éveket a teljes centralizáció, a struktúra államhatalmi szempontokat figyelembe vevő formálása jellemezte. Ez a központosított irányítás az 1960-as évek közepén kezdett oldódni, *Kovács* (2010, 20. o.) „a tanácsi integrációs folyamat” felgyorsulásával jellemezte ezt az időszakot.

Szintén ekkor merült fel „az új gazdaságirányítási rendszerhez idomuló” közigazgatási rendszer megreformálásának igénye (*Bihari*, 1965, idézi *Kovács*, 2010, 21. o.). Ennek megvalósulását az 1970-es évek elején megszülető, decentralizáló hatású harmadik tanács törvény (1971)<sup>31</sup> jelentette, amely nyitó paragrafusában a tanácsok munkájának, önállóságának és tevékenységének szakszerű fejlesztését célozta meg – mindezeket a központi állami irányítás hatékonyságának növelésével párhuzamosan (1. §). Megszűntek a járási tanácsok (ezzel egyidejűleg a járások önkormányzati szerepe is), az ekkor megszülető járási hivatalok (melyek hatósági jogkörrel is rendelkeztek) pedig már a megyei tanácsok alá rendelt szervként közigazgatási végrehajtó feladatokat láttak el (vö. *Balás*, 2011). A járások 1984. január elsejével szűntek meg, helyüket (ideiglenesen, de többéves előkészítést követően) a város-, illetve nagyközségkörnyékek vették át.<sup>32</sup> Ez egyben magával hozta a megye megerősödését is (*Kovács*, 2010).

Bár a jogok és hatáskörök teljes megosztása – elsősorban a forráshiányos területek miatt – nem jelentett alternatívát (*Kovács*, 2010), 1990-ben megindult a (részleges) decentralizáció. Az önkormányzati rendszer beiktatását (lásd 1990. évi önkormányzati törvény)<sup>33</sup> követően a megyék közigazgatási szerepe jelentősen csökkent (*Kovács*, 2010), létrejöttek a kistérségek és különböző társulások. Utóbbiak szabályozására a rendszerváltást követően több jogszabály is született;<sup>34</sup> némelyikre a következőkben röviden kitérünk, részletes kifejtésük azonban meghaladná e tanulmány terjedelmi kereteit.

29 Fontos megjegyezni, hogy a közigazgatás és az oktatásirányítás egyes szintjeinek szoros kapcsolata nem magyar sajátosság (vö. *Halász*, é. n.).

30 1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról, illetve 1954. évi X. törvény a tanácsokról

31 1971. évi I. törvény a tanácsokról

32 Ld. [URL: <http://www.jaras.info.hu/jaras/jaras-tortenete>]. Letöltés időpontja: 2013. június 26. A városkörnyékek szervezése (előkészítő jelleggel) már korábban megindult. Ld. ui.

33 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

34 Erre vonatkozóan ld. a terport.hu gyűjtését [URL: <http://www.terport.hu/kistersegek/jogszabalyok>] Letöltés időpontja: 2013. június 26., valamint a helyi önkormányzatok és társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvényt.

A 2010-es kormányváltást követően a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium önálló dokumentumban adta közre állam- és közigazgatási reformelképzeléseit. A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programhoz (továbbiakban: Magyar Program) fűzött nyitó rész – nyilvánvalóan a kormányváltás 2010. május 29-i dátuma okán – 2010 tavaszára tette a közigazgatás és az állam újrászervezésének (a bevezetőben jelzett) kezdetét (*Magyar Program*, 2011). A stratégiai dokumentum első változata<sup>35</sup> 2011 júniusában öltött testet, és főképp az államigazgatás terén jelölt ki fejlesztési területeket, de az önkormányzati szervezet területén is számos reformjavaslatot fogalmazott meg (*Magyar Program*, 2011).

Ugyanebben az évben született meg a nemzeti köznevelési törvény,<sup>36</sup> ami az óvoda kivételével az államra ruházta az alapfeladatok ellátását. A törvény 2012-es módosítása<sup>37</sup> pontosította a fenntartás fogalmát, a 9. § pedig az eredeti szabályozáshoz képest (melyben mindkét tételcsoport költségeit a fenntartó állapította meg) különválasztja a fenntartás és a működtetés költségvetési tervezését. A köznevelés alapfeladataihoz kapcsolódó költségvetés tervezése nem változott az eredeti szövegezéshez képest, a 88. § (2) szerint a 2013. évi költségvetési törvény feladata az előirányzat meghatározása.

A következő alfejezetekben a közigazgatás felső és középső szintjéhez igazodva mutatjuk be az oktatásirányítás kormányzati és területi szintjeinek legfőbb jogszabályi változásait.

## Felső szint

A kormányzati átalakítás jegyében a minisztériumok száma 13-ról 8-ra csökkent (4. ábra), az integrációval együtt a minisztériumi háttérintézmények is átszervezésre kerültek (*Balás*, 2011).

Az oktatásügy szempontjából a legfontosabb változás, hogy az Oktatási és Kulturális Minisztérium az egészség-, valamint szociális és munkaüggyel foglalkozó tárcákkal Nemzeti Erőforrások Minisztérium (később: Emberi Erőforrások Minisztériuma) néven egyesült, a közoktatás pedig államtitkári részfeladattá, később önálló feladattá vált.

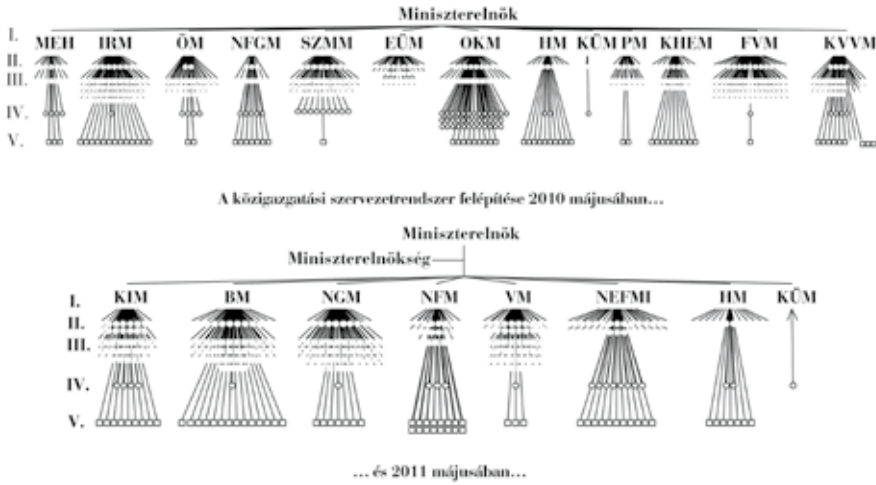
35 A *Magyar Program* rendhagyó (véltetően a kiadás évét hordozó) számozást követ: így az első változat a 11.0-s, a második a 12.0-s verziószámot viseli.

36 2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről

37 2012. évi CXXIV. törvény a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításáról. Ld. még a 24. lábjegyzetet.

## 4. ábra

### A közigazgatás átalakulása



I. Minisztérium II. Egyéb országos hatáskörű szerv III. Területi államigazgatási szerv  
IV. Közalapítvány V. Gazdasági társaság

(Forrás: Magyar Program, 2011, 24. o.)

## Középszint

A középszintű közigazgatás, illetve az oktatásirányítás esetében két kérdéskörre térünk ki: a kistérségek (és az önkormányzatok társulásainak) problematikájára és a járások (illetve a hozzájuk kapcsolódó tankerületek) kérdéseire.

### Kistérségek és kistérségi társulások

A kistérségek problémakörének feltárását nagyban nehezíti, hogy – amint arra *Schultz* (é. n.) is rámutat – a kifejezés rendkívül szerteágazó jelentéstartománnyal rendelkezik.

A statisztika kistérség egysége a KSH döntése nyomán – a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériummal együttműködésben – a kieső járási rendszer pótlásaként 1992 és 1993 között jött létre (*Faluvégi*, 2012). Később a területfejlesztésben (NUTS IV. szintként) és a közigazgatás-átalakításban szántak szerepet a kistérségi rendszernek (*Schultz*, é. n.). A legáltalánosabbá vált szerveződési forma a többcélú kistérségi társulás lett, amit a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi törvény<sup>38</sup> hozott létre.<sup>39</sup> a jogszabály értelmében a kistérségekben – kivéve a fővárost és az

38 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról

39 Vö. [URL: <http://www.terport.hu/kistersegek/altalanos-informaciok>] Letöltés időpontja: 2013. június 26.



„egytelepüléses” kistérségeket – a képviselő-testületek írásbeli megállapodással egy többcélú kistérségi társulást alakíthattak (1. § [1]). Ezek a társulások terület- és településfejlesztési, közszolgáltatási, intézményfenntartói feladatokat vállalhattak (1. § [1]).

Bár a kistérségek és társulásaik egyre növekvő szerepvállalása pozitív eredményeket hozott (vö. *Századvég Alapítvány*, 2009), *Csibe, Oláh és Szalkai* (2011, 32. o.) szerint „a területfejlesztési-statisztikai régiókra és kistérségekre delegált korábbi feladatelosztás esetenként indokolatlanul távolított el feladatokat a közvetlenül választott vezetéssel, vagyis erős legitimációval rendelkező településektől és a megyéktől, és helyezte át azokat gazdasági és társadalmi szervesültség, politikai legitimáció, társadalmi nyilvánosság híján levő, identitáshiányos területi szintekre.”

A legutóbbi kormányváltást követő jogszabályi változásokat többen a kistérségek (illetve a társulások) megszűnéseként, „eltűnéseként” értékelték. A következő alfejezetben ennek hátterét kívánjuk röviden bemutatni.

### *Miért „tűnnek el” a kistérségek?*

A kistérségek, illetve társulásaik<sup>40</sup> „eltűnése” annak köszönhető, hogy a december 19-én elfogadott, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi törvény<sup>41</sup> 157. paragrafusa 2013. január 1-jétől hatályon kívül helyezte a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi törvényt,<sup>42</sup> a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvényt,<sup>43</sup> valamint a korábban már említett, a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi törvényt.<sup>44</sup> Utóbbi jogszabály hatályvesztésével az önkormányzatok többcélú kistérségi társulásainak finanszírozási feltételei – a normatív támogatások megszűnésével – negatív irányt vesznek. A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi törvény 2. § (2)-e szerint ugyanis, ha a társulás *legalább* az oktatás-nevelés, a szociális ellátás és az egészségügyi ellátás hármas feladatkörét ellátja (ezek jelentik a lehetséges feladatok első három pontját – vö. 2. § [1]), akkor a központi költségvetésből *ösztönző támogatásra* jogosult. E jogszabály hatályvesztése tehát egyértelműen rontotta a társulások anyagi helyzetét. A tanulmány finanszírozással foglalkozó részében szembesülhettünk az egyre szigorodó feltételekkel, illetve a támogatás csökkenésével.

Mivel a társulásokat megállapodások hozták létre, a fentebb jelzett törvények hatályvesztése nem jelenti a társulások megszűnését, kizárólag a megállapodások olyan (esetleges) módosítását, hogy az harmonizáljon a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló

40 Gyakran – akár a vonatkozó szakirodalomban is – a kistérségekben meglévő társulásokat csak „kistérség”-ként említik.

41 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

42 1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről

43 1999. évi XLI. törvény a területszervezési eljárásról

44 Az új önkormányzati törvény emellett az 1990. évi önkormányzati törvény bizonyos részeit (a 2014-es önkormányzati választások napjával pedig teljes egészét) is hatályon kívül helyezte.



2011. évi törvény IV. fejezetével (*Önkormányzati Hírlevél*, 2012). A jövőbeni társulások esetében pedig több korlát megszűnik (pl. korábban egy kistérségen belül csak egy társulás alakulhatott), illetve a járás- vagy megyehatáron átnyúlóan is létrehozható társulás (*Önkormányzati Hírlevél*, 2012). Ez részben azzal magyarázható, hogy a normatív finanszírozás leállításával kisebb lett a költségigényük (a központi költségvetés szempontjából), így lazították a társulás szabályait.

Szintén gyakori szófordulat, hogy a kistérségeket járások *váltják fel*. A kistérség és a járás kapcsolata, illetve összehasonlítása *Szalkai* ([2012], 229. o.) tanulmányában többször is megjelenik, például: „A KSH 175 körzetről álló kistérségi beosztásához képest (Budapestet figyelmen kívül hagyva) 19 kistérségi központ nem szerepel járásközpontként a 160 járásos modellben, 5 város pedig újonnan kerülne be a központok közé.” *Faluvégi* (2012) pedig az arányosabb területi eloszlás megteremtésének, valamint a kistérségi rendszer felülvizsgálataiból eredő problémák *korrekciójának* véli a járási rendszer bevezetését. Mindkét megállapítás arra utal, hogy a járási rendszerre többen a kistérségi beosztás közvetlen utódjaként tekintenek. Ebben nyilvánvalóan szerepet játszik az is, hogy a kistérségeket (szintén széles körben) a korábban (1984) megszűnt járások pótlásának tekintették. Azonban – ahogy arra *terport.hu* részletes definíciója is rámutat – a méretbeli hasonlóságok ellenére a kistérség „csak részben tekinthető a járás utódjának, mivel az igazságszolgáltatás és a hatósági tevékenység illetékességi köreit nem határozza meg.”<sup>45</sup> Az egyes törvényeknek a Magyar Egyszerűsítési Programmal és a területfejlesztéssel összefüggő módosításáról szóló 2012. évi törvény<sup>46</sup> 8. fejezetének 71. §-a – az a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi törvény<sup>47</sup> IV. fejezetének kiegészítésével – definiálta a kistérség fogalmát, valamint az 1. sz. mellékletben tette közzé a kistérségi lehatárolást. Az újonnan beiktatott 22/C. § (2) szerint a kistérségi lehatárolás megváltoztatását a települési önkormányzat képviselő-testülete kezdeményezheti a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős miniszternél, aki az általános önkormányzati választások évében december 31-ig nyújtja be javaslatát.

Hangsúlyozni kell, hogy minden összehasonlítás ellenére a járási és a kistérségi rendszer egymással *párhuzamosan működik*. A kistérség statisztikai, illetve területfejlesztési egységként tovább funkcionál, azonban az a kedvező finanszírozási rendszer, ami eddig a társulások létrehozást ösztönözte, jelentősen beszűkült.

### *Járások és tankerületek*

A tanulmány ezen fejezete – főképpen a döntéshozatali szakasz vázolásakor – nagyban támaszkodik az (*Önkormányzati Hírlevél*, 2012) vonatkozó kronológiájára, a jogalkotás ott leírt lépéseire.

45 [URL: <http://www.terport.hu/kistersegek/altalanos-informaciok/kistersegek-fogalom-meghatarozas-jogszabalyi-hatter>] Letöltés időpontja: 2013. június 26.

46 2012. évi CCVII. tc. egyes törvényeknek a Magyar Egyszerűsítési Programmal és a területfejlesztéssel összefüggő módosításáról

47 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről

### Szakértői fázis

A HÉTFA Elemző Központ a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) felkérésére az alsó középszintű államigazgatás területi reformjához kötődő szakmai ajánlatot dolgozott ki. Ezt követően – az akkor a KIM felügyelete alá tartozó központi hivatallal – a Nemzeti Közigazgatási Intézettel való szerződés kötés nyomán rendkívül gyors ütemben, néhány hónap alatt készítette el a részanyagokat (Csite, Oláh és Szalkai, 2011).<sup>48</sup>

Végül a szakértői fázis lezárulta előtt (!) született meg a Kormány 1299/2011. (IX. 1.) határozata a járások kialakításáról, amely 15 pontban határozta meg a járások létrehozásának alapelveit. Ebben a járásokat a település és a megye szintje között elhelyezkedő alsósintű államigazgatási egységekként definiálta. A kormányrendelet a járások kialakításával kapcsolatos koncepció kidolgozásával (valamint az érintett társadalmi szervezetekkel történő szakmai egyeztetés előkészítésével) a közigazgatási és igazságügyi minisztert bízta meg, 2011. szeptember 15-i határidővel. A járásokról szóló törvényjavaslat előkészítésével és beterjesztésével, valamint a törvényjavaslattal összefüggő jogszabályok megalkotásával és módosításával<sup>49</sup> szintén az illetékes minisztert bízta meg a kormány, előbbi esetében 2012. február 10-ei, utóbbi esetében 2012. június 30-ai határidővel.

### Társadalmi egyeztetés

A felhívásnak megfelelően a KIM 2010. január 10-én társadalmi egyeztetésre bocsátotta a járások kialakításáról, valamint a hozzájuk tartozó településekről (és székhelyekről) szóló javaslatot.<sup>50</sup> A véleményezés határidejeként a felhívás 2012. január 20-át, az erről szóló kormány.hu-s bejegyzésben viszont 2012. január 29-ét jelölte meg a minisztérium.<sup>51</sup>

A felhívásban 168 járásra tettek javaslatot, amit az egyik szakértői anyag alapján készült folyóiratcikk így interpretált: „[...] 16, a mi végső modellünkben nem szereplő [sic – valószínűleg „szereplő”] település esne ki a járásközpontok közül, míg 8, általunk nem javasolt város válna járásközponttá.” (Szalkai, é. n. [2012], 229. o.)

A járások kialakításához kapcsolódó társadalmi egyeztetés részletei több szempontból sem világosak. A január 10-i koncepció a térképek révén 7 fővárosi körzetre tett ja-

48 Az egyes modulok („tanulmánykötetek”) címei sorrendben: 1) „Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közelről lehet jól...” – Tanulmány a területi igazgatás magyar történelmi hagyományairól, az átalakításra vonatkozó jelenkori kutatások eredményeinek áttekintése, valamint az európai tapasztalatok bemutatása 2) Szempontok és javaslatok az alsó középszintű igazgatási terek identitás alapú kialakításához – Tanulmány a helyváltoztatási szokásokról és a területi identitás szerepéről a középszintű államigazgatási reform koncepciójához 3) „Stabilitás, szakmaiság, megbecsülés” – A lakossági, valamint a kormány- és köztisztviselői véleményvizsgálat eredményei 4) A járáskialakítás térségi megalapozása: módszertan.

49 Értelemszerűen „felsőbb szintű” jogszabályok, azaz törvények és kormányrendeletek.

50 Az egyeztetésre bocsátott anyag egyoldalas koncepciót, egy bekezdésnyi felhívást, nemzetközi és történeti kitekintést, valamint a járások listáját és térképeit tartalmazta.

51 A 2010. évi CXXXI. törvény 10. § (2) alapján „A véleményezési határidő megegyezik a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátás során megállapított határidővel, kivételes esetben a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter ettől eltérő időtartamot is meghatározhat.”

vaslatot, ellenben ezzel egyidejűleg javasolták vélte a 23 kerületi járás kialakítását (?). A társadalmi egyeztetés lezárását követően a kormányzati kommunikációban leginkább összegző statisztikák voltak fellelhetőek,<sup>52</sup> így több jellegzetességre (mint pl. az állampolgári javaslatok magas arányára) csak indirekt módon lehet következtetni. Sőt, maga az összefoglaló sem hozzáférhető kormányzati, illetve egyéb hivatalos forrásból.<sup>53</sup> Az április 6-i keltezésű anyag alapján 757 észrevétel érkezett a minisztériumhoz, ezek közül 728 javaslat a térképekre, ami 338 települést érintett (269 a más járáshoz történő besorolásra és 69 járási székhely javaslatra) (*Összefoglaló a társadalmi egyeztetésről*, 2012).

A járások száma az után lett végleges, hogy a települések megküldték a javaslataikat (forrástól függően több mint 600, illetve 757).<sup>54</sup> Január 30-án a minisztérium az alábbi hírt tette közzé: „Ennek eredményeként egyes települések akár más járáshoz kerülhetnek, de a nyilvánosságra hozott járások száma *nem változik*: a 168 járás és hét fővárosi körzet *fix szám*, ami azt is jelenti, hogy ha valaki új járást akar alakítani, azzal kell számolnia, hogy abban a megyében *egy másik járást kell megszüntetni*. [kiemelések – SZ. Z. A. és F. A.]”<sup>55</sup> Mint később láthatóvá válik, a járások száma érdemben változott (168+7 helyett 175+23). Ez alapján elképzelhető, hogy egy település kérte, hogy egy másik járásba tartozzon, majd az eredeti beosztás és az igényelt helyett olyan járásba került, ami a véleményezésükig nem is létezett. Feltehető, hogy közben (nem hivatalosan) egyeztettek az érintett településekkel, de a „*beküldés*” és „*feldolgozás*” kifejezések arra utalnak, hogy döntően egyirányú volt a kommunikáció.

52 A 2010. évi CXXXI. törvény 11. § (1) alapján „A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter mérlegeli a beérkezett véleményeket és azokról, valamint az elutasított vélemények esetében az elutasítás indokairól tipizált összefoglalót készít, amelyet a honlapon a véleményezők listájával együtt közzétesz.” Az összefoglalóból azonban hiányzik a véleményezők listája, és a dokumentum sem a honlapon lett közzétéve.

53 Az összefoglaló az alábbi linkről vált hozzáférhetővé: [URL: [http://index.hu/x?index\\_belfold\\_cikk-link=http%3A%2Fwww.kormany.hu%2Fdownload%2F3%2Fae%2F90000%2Fjarasok.zip%23!-DocumentBrowse](http://index.hu/x?index_belfold_cikk-link=http%3A%2Fwww.kormany.hu%2Fdownload%2F3%2Fae%2F90000%2Fjarasok.zip%23!-DocumentBrowse)]. Letöltés időpontja: 2013. június 26. Az eredeti fájlba (hozzáférhető: [kormany.hu](http://kormany.hu) és [kozadat.hu](http://kozadat.hu)) a linket megadó cikk tájékoztatásával ellentétben nem illesztettek be új tartalmat. Az új link pedig kizárólag az index.hu által megjelölt forrásból érhető el. Ilyen értelemben az anyag nem tekinthető hivatalos összefoglalónak, csak a [kormany.hu](http://kormany.hu) szerverén elhelyezkedő dokumentumnak.

54 Az egyeztetés zárását követően mintegy másfél száz észrevétel érkezett a KIM-hez, melyekben a települési önkormányzatok fogalmaztak meg javaslatokat a járásokra vonatkozóan. A „több mint 600” és „757” eltéréséből arra lehet következtetni, hogy a határidőn túl beérkezett települési önkormányzati javaslatokat (kb. 150, ld. *Önkormányzati Hírlevél*, 2012) is feltüntették az összesítésben. Források: [URL: <http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/teruleti-kozigazgatasi-ter-es-valasztasokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/tobb-mint-600-javaslat-erkezett-a-kormanyhivatalok-jarasi-hivatalainak-kialakitasarol-szolo-tarsadalmi-egyeztetes-soran>] Letöltés időpontja: 2013. június 30. és *Összefoglaló a társadalmi egyeztetésről*, 2012.

55 Forrás: [URL: <http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/teruleti-kozigazgatasi-ter-es-valasztasokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/tobb-mint-600-javaslat-erkezett-a-kormanyhivatalok-jarasi-hivatalainak-kialakitasarol-szolo-tarsadalmi-egyeztetes-soran>] Letöltés időpontja: 2013. június 30.

### Döntéshozatali szakasz

A társadalmi egyeztetés nyomán tehát az eredetileg tervezett 168 vidéki járás és 7 fővárosi körzet helyett végül 175, illetve 23, összesen 198 járás lett a végleges szám. A törvényjavaslat 2012. március 30-i benyújtását követően az Országgyűlés 2012. június 25-én fogadta el a járások kialakításáról szóló 2012. évi XCIII. törvényt. A jogszabály finanszírozási szempontból kiemelendő része a 2. §, melynek (1) szakasza a települési önkormányzatok (az átvett államigazgatási feladatokhoz kapcsolódó) ingó és ingatlan vagyonát 2013. január 1-jétől (a feladat ellátásának időtartamára) a magyar állam ingyenes használatába utalja. A 2012. július 6-tól hatályos 21/A. § alapján a Kormány felhatalmazást kapott arra, hogy a járási hivatalok (kivéve a főváros) székhelyeit és illetékességi területét rendeletben határozza meg, vagyis törvényi szinten semminemű területi lehatárolás nem jelenik meg a járásokra vonatkozóan, ezt a feladatot az Országgyűlés alacsonyabb szintű jogszabályra hárította.

Ennek megfelelően jelent meg a Kormány 174/2012. (VII. 26.) Korm. rendelete a járási hivatalokhoz kerülő államigazgatási feladat- és hatáskörökről. Másnap a Kormány 202/2012. (VII. 27.) rendeletével (Klebelsberg Intézményfenntartó Központtól) jönnek létre a tankerületek, amelyek illetékességi területe a 2. § (3) szerint a járás illetékességével egyezik meg. Feladatuk az általános iskolák, alapfokú művészeti iskolák és gimnáziumok (később részletesebben szabályozott) fenntartása lett. A (járási) tankerületek mellett a jogszabály létrehozta az ún. megyeközponti tankerületeket is. Megkülönböztető tulajdonságuk, hogy a jogszabály illetékességi területüket az adott megye a szakképző iskoláira, kollégiumaira, pedagógiai szakszolgálati feladatokat, valamint pedagógiai-szakmai szolgáltatásokat ellátó intézményeire is kiterjesztette. A rendelet ezen túlmenően sem a járási, sem a megyeközponti tankerület feladatait nem szabályozta. A Kormány a következő hónapban fogadta el a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) kormányrendeletet (tartalma: járási hivatal szervezete és a járások illetékessége). Két héttel később a Kormány 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendeletének 55. § (1)-e úgy módosítja a 202/2012. (VII. 27.) 3. § (1)-ét, hogy a tankerület székhelye és illetékességi területe is megegyezik a járásával. A Pest megyei megyeközponti tankerület székhelyéül Ceglédet jelöli meg.<sup>56</sup>

2012. augusztus 31-én megszületett a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Alapító Okirata, amely a tankerületek illetékességi körét a korábban meghozott 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet szerint határozza meg. A köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi törvény<sup>57</sup> 5. §-a az alapító okiratának módosítását mondja ki – ami lényegében arra irányul, hogy a beolvadó iskola (mint intézményegység) önálló jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységként működjön.

<sup>56</sup> A jogszabály 39–44. paragrafusai emellett a működtetési kötelezettséggel kapcsolatos szabályozást is tartalmazzák.

<sup>57</sup> 2012. évi CLXXXVIII. törvény a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről.

A kormányhivatalok és az önkormányzatok közötti megállapodásokat (melyek tervezete a 218/2012. (VIII. 13.) Kormányrendelet mellékleteként jelent meg) a miniszteri rendeletek tárcánkenti elfogadása követte (*Önkormányzati Hírlevél*, 2012).

A járások módosításának lehetőségeit a Kormány 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendeletének 9. §-a, a tankerületekét a Kormány 202/2012. (VII. 27) Korm. rendeletének 7. § (1) e) pontja tartalmazza: előbbi esetében a települési képviselő-testület határozatban kezdeményezheti a település másik járási hivatalhoz való csatolását, vagy új járás kialakítását. A javaslatot a fővárosi és megyei kormányhivatal vizsgálja meg, a két fő szempontot az államigazgatási feladatok hatékonyabb ellátása és a közlekedési feltételek (véltetően a járásközpont megközelítési lehetőségeinek) javulása jelentheti. A beérkezett kezdeményezések alapján a KIM minisztere az önkormányzati választások évében április 30-ig nyújtja be a Kormány számára javaslatát. A Kormány az önkormányzati választások napjával<sup>58</sup> módosíthat vagy hozhat létre új járásokat. A tankerületek esetében a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnöke tehet javaslatot az illetékességi terület módosítására (az ehhez szükséges módszertan kidolgozását is a hatáskörébe utalja a rendelet).

## Összegzés

A fentiek alapján megállapítható, hogy az oktatásirányítás és a közigazgatás szoros kapcsolatot mutat, de ez az integráció – a jogi keretek miatt – megszűnhet. Ennek oka, hogy a tankerületek a járások illetékességi területe mentén formálódtak, de a két rendszer egymástól függetlenül változhat, párhuzamosan működhet. A kistérségek térképe ezektől szintén függetlenül módosulhat, bár a jogszabályi változások miatt ez nem jár érdemi következményekkel: a társulások már kevésbé kötődnek a kistérségekhez, akár járás- és megyehatáron átnyúlóak is lehetnek. Ennek ellenére a társulások valószínűleg jobban kötődnek majd a járásokhoz.

A rendszerváltást követően létrejött szétaprózott önkormányzati rendszerben jelentős különbségek alakultak ki az oktatásfinanszírozás tekintetében a különböző települések között. A kétezres években az aktuális kormányzatok a társulások ösztönzésével igyekeztek költséghatékonyabbá tenni a rendszert, és csökkenteni a fennálló különbségeket, ugyanakkor az évtized végére egyre inkább felerősödött az állami szerepvállalás. Ennek csúcspontja a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ létrehozása, amely merőben új irányvonalat hozott a hazai iskolafenntartásban és finanszírozásban.

58 A [kormany.hu](http://kormany.hu) és a [jaras.info.hu](http://jaras.info.hu) oldalakon közzétett tájékoztatások ezzel ellentétesek: „Az átcsatolásról a közigazgatási és igazságügyi miniszter javaslata alapján a kormány hozhat döntést minden negyedik évben, először a járási hivatalok felállítását követő negyedik évben, 2017-ben.” Letöltés időpontja: 2013. május 30. Vélhetően a jogszabály vonatkozó részének félreértelmezéséről van szó. Faluvégi (2012) tanulmánya – szintén hibásan – 2015-öt jelöli meg a módosítás dátumaként.

## Hivatkozott törvények jegyzéke

1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról, illetve 1954. évi X. törvény a tanácsokról
1971. évi I. törvény a tanácsokról
1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról
1990. évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról
1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról
1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről
1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről
1999. évi XLI. törvény a területszervezési eljárásról
2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról
2007. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről
2008. évi CII. törvény a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről
2009. évi CXXX. törvény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről
2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről
2010. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről
2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről
2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2012. évi CXXIV. törvény a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításáról
2012. évi CLXXXVIII. törvény a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről
2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről
2012. évi CCVII. tc. egyes törvényeknek a Magyar Egyszerűsítési Programmal és a területfejlesztéssel összefüggő módosításáról

## IRODALOM

- [Századvég Alapítvány] (2009): *Infokommunikációs szolgáltatások demokratizmusa*. [URL: <http://www.szadveg.hu/files/letoltesek/vqt18g8e4h-kisterseg2.pdf>] Letöltés: 2013. június 8.
- ANTAL ATTILA és mtsai, (é. n.): *Sarkalatos kérdések*. Méltányosság Politikaelemző Központ. [URL: [http://meltanyossag.hu/files/meltany/imce/doc/kp\\_sarkalatos\\_kerdések\\_111122.pdf](http://meltanyossag.hu/files/meltany/imce/doc/kp_sarkalatos_kerdések_111122.pdf)] Letöltés: 2013. szeptember 3.
- BALÁS ENDRE (2011): A járás – egy hajdani közigazgatási egység újjáéledése. *Közjogi Szemle*, 4. 2. sz. 45–51.
- BIHARI OTTÓ (1965): A képviselői demokrácia. *Társadalmi Szemle*, 20. 8–9. sz. 42–55.
- CSITE ANDRÁS – OLÁH MIKLÓS – SZALKAI GÁBOR (2011): A területi közigazgatás reformját elősegítő tanácsadás a modern kori járasok központjainak és lehatárolásának tárgyában. [URL: [http://hetfa.hu/wp-content/uploads/2012/02/JARAS\\_osszefoglalo\\_tanulmany.pdf](http://hetfa.hu/wp-content/uploads/2012/02/JARAS_osszefoglalo_tanulmany.pdf)] Letöltés: 2013. május 31.

- FALUVÉGI ALBERT (2012): A járásek rendszere és a kistérségi beosztás. In: *Területi Statisztika*, 15. (52.), 2. sz. 421–426.
- FEHÉRVÁRI ANIKÓ (2011): Normatív finanszírozás az oktatásban 2000-2009 között. In: *Új Pedagógiai Szemle*, 61. 6. sz. 21–34.
- GÖRGYI ZOLTÁN (2005): Középfokú iskolák a skandináv országokban. In: Imre Anna (szerk.): *A középfokú oktatás nemzetközi tükrében*. Országos Közoktatási Intézet, Budapest. 77–105.
- GÖRGYI ZOLTÁN (2011, szerk.): *Demográfiai folyamatok és helyi oktatáspolitikák*. OFI, Budapest.
- HAJDÚ ZOLTÁN (2004): A közigazgatási régió történeti, funkcionális összefüggései és alakváltozásai Magyarországon. In: *Magyar Tudomány*, 110. (49) 9. sz. 942–951. [URL: <http://www.matud.iif.hu/04sze/03.html>] Letöltés: 2013. szeptember 4.
- HALÁSZ GÁBOR (é. n.): *Az állam, a helyi önkormányzatok és az iskolák közötti felelősség-megosztás a közoktatás irányításában*. [URL: [http://www.okm.gov.hu/letolt/kozokt/kozokt\\_ir\\_090907.pdf](http://www.okm.gov.hu/letolt/kozokt/kozokt_ir_090907.pdf)] Letöltés: 2013. május 31.
- HERMANN ZOLTÁN – VARGA JÚLIA (2011): A közoktatás finanszírozása. In: *Jelentés a közoktatásról 2010*. OFI, Budapest.
- Jogszabályok* – CompLex Közlöny adatbázis. [URL: <http://www.complex.hu/external.php?url=3>] Letöltés: 2013. június 26.
- KOVÁCS MIHÁLY (2010): *A területi közigazgatás szerkezeti kérdései*. Doktori (PhD) értekezés. Gödöllő. [URL: [http://szie.hu/file/tti/archivum/Kovacs\\_Mihaly\\_ertekezes.pdf](http://szie.hu/file/tti/archivum/Kovacs_Mihaly_ertekezes.pdf)] Letöltés: 2013. szeptember 3.
- Magyary Program* = Sz. n. (2011): Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési program. [URL: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf>] Letöltés: 2013. május 31.
- Médiaszoba* – Sajtóközlemények. [URL: <http://complex.hu/sajtokozlemenyek.php>] Letöltés: 2013. június 26.
- OECD (2011): *Education today Crisis Survey 2010. The Impact of the Economic Recession and Fiscal Crisis on Education in OECD Countries*.
- OECD (2013): *Education at a Glance 2013*.
- Önkormányzati Hírlevél*, 2012 = Sz. n. (2012): *Önkormányzati hírlevél 2012. évi különszám – Önkormányzati Tudástár*. [URL: [http://www.kormany.hu/download/7/74/b0000/Hirlevel\\_kulonszam%202012.pdf](http://www.kormany.hu/download/7/74/b0000/Hirlevel_kulonszam%202012.pdf)] Letöltés: 2013. június 6.
- Összefoglaló a társadalmi egyeztetésről*, 2012 = Sz. n. (2012): *Összefoglaló a járásekról szóló koncepció társadalmi egyeztetéséről*. [URL: [http://index.hu/x?index\\_belfold\\_cikklink=http%3A%2F%2Fwww.kormany.hu%2Fdownload%2F3%2Fae%2F90000%2Fjarasok.zip%23!DocumentBrowse](http://index.hu/x?index_belfold_cikklink=http%3A%2F%2Fwww.kormany.hu%2Fdownload%2F3%2Fae%2F90000%2Fjarasok.zip%23!DocumentBrowse)] Letöltés: 2013. június 6.
- PALOTÁS ZOLTÁN – JANKÓ KRISZTINA (2011): A közoktatás irányítása. In: Balázs Éva, Kocsis Mihály és Vágó Irén (szerk.): *Jelentés a magyar közoktatásról 2010*. Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, Budapest. 69–108.
- SCHULTZ GÁBOR (é. n.): *Köszolgáltatások kialakítása és szervezése a kistérségek szintjén*. Századvég műhelytanulmányok 12. [URL: <http://www.szadveg.hu/files/kutatas/Kozszolgáltatások-kialakitasa-es-szervezése-a-kistersegek-szintjen.pdf>] Letöltés: 2013. május 31.
- Sz. n. (é. n.): *Járásek története Magyarországon*. [URL: <http://www.jaras.info.hu/jaras/jaras-tortenete>] Letöltés időpontja: 2013. szeptember 5.
- Sz. n. (é. n.): *Kistérségek*. [URL: <http://www.terport.hu/kistersegek/altalanos-informaciok/kistersegek-fogalom-meghatározás-jogszabalyi-hatter>] Letöltés időpontja: 2013. szeptember 5.
- SZALKAI GÁBOR ([2012]): A járásek kialakításának módszertani megalapozása. In: *Területi Statisztika*, 15., 3. sz. 215–229.